Naciones Unidas S/2016/799



Consejo de Seguridad

Distr. general
20 de septiembre de 2016
Español
Original: inglés

Carta de fecha 19 de septiembre de 2016 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

De conformidad con la resolución 2303 (2016) del Consejo de Seguridad, tengo el honor de transmitirle un informe sobre las propuestas para que las Naciones Unidas faciliten el despliegue de los observadores de la Unión Africana y sobre las modalidades de cooperación entre el componente de policía de las Naciones Unidas y los observadores de la Unión Africana. El informe fue preparado por mi Asesor Especial, en consulta con la Unión Africana y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, así como con otros departamentos y oficinas pertinentes de las Naciones Unidas (véase el anexo).

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta y su anexo a la atención de los miembros del Consejo.

(*Firmado*) **BAN** Ki-moon

16-16254 (S) 260916 270916



Anexo

Informe del Secretario General sobre las propuestas para que las Naciones Unidas faciliten el despliegue de los observadores de la Unión Africana en Burundi y sobre las modalidades de cooperación entre el componente de policía de las Naciones Unidas y los observadores de la Unión Africana

I. Introducción

1. El presente informe se entrega con arreglo al párrafo 11 de la resolución 2303 (2016) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo me solicitó que informara al Consejo dentro de un plazo de 30 días, en estrecha coordinación con la Unión Africana, sobre las propuestas para que las Naciones Unidas faciliten el despliegue de los observadores de la Unión Africana y sobre las modalidades de cooperación entre el componente de policía de las Naciones Unidas a que se hace referencia en el párrafo 13 de la resolución y los observadores de la Unión Africana, teniendo en cuenta sus ventajas comparativas y en el marco de sus respectivos mandatos, en cumplimiento de las normas y prácticas de las Naciones Unidas y en consonancia con la política de las Naciones Unidas de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización. En la preparación del informe, pedí a mi Asesor Especial que celebrase consultas con la Unión Africana y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), así como con otros departamentos y oficinas pertinentes de las Naciones Unidas.

II. Participación de las Naciones Unidas y de la Unión Africana en Burundi

2. La participación política de las Naciones Unidas en Burundi, con arreglo a lo dispuesto por el Consejo de Seguridad en su resolución 2279 (2016), consiste en colaborar con el Gobierno de Burundi y otros interesados en apoyo del diálogo entre las partes en el país, de conformidad con el párrafo 5 de la resolución, incluido en lo relativo a la seguridad y el estado de derecho. Las alternativas para el despliegue de un componente de policía de las Naciones Unidas que se presentaron en mi carta al Consejo de Seguridad del 15 de abril (S/2016/352) se elaboraron en el entendimiento de que contribuiría a crear un entorno propicio para el diálogo político, evitando un mayor deterioro de las condiciones de seguridad y reduciendo los casos de violaciones de los derechos humanos. La participación política mediante un diálogo genuino e inclusivo entre las partes en Burundi ha sido reconocida por el Consejo como el único camino para llegar a una solución pacífica de la crisis actual.

3. En el párrafo 13 de su resolución 2303 (2016), el Consejo de Seguridad me solicitó que estableciera un componente de agentes de policía de las Naciones Unidas en Burundi por un período inicial de un año para vigilar la situación de seguridad y apoyar al ACNUDH en la vigilancia de las violaciones y los abusos de

los derechos humanos, bajo la autoridad de la Oficina de mi Asesor Especial, en coordinación con los observadores de derechos humanos y los expertos militares de la Unión Africana en Burundi, de conformidad con sus respectivos mandatos. El Consejo autorizó un límite máximo de 228 agentes de policía de las Naciones Unidas para el componente, que estaría dirigido por un asesor superior de policía de las Naciones Unidas, bajo la autoridad de mi Asesor Especial, y se desplegaría en Buyumbura y en todo el territorio de Burundi. En un comunicado de prensa emitido el 2 de agosto de 2016, el Gobierno de Burundi se opuso a la aprobación de la resolución 2303 (2016) y, en particular, rechazó el despliegue de un grupo de hasta 228 agentes de policía (S/2016/679, anexo). Esta posición fue reiterada posteriormente en una carta de fecha 18 de agosto de 2016 dirigida a mí por el Ministro de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional.

4. En el párrafo 10 de su comunicado de 13 de junio de 2015 (PSC/PR/COMM.2 (DXV)), el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana decidió el despliegue inmediato de observadores de derechos humanos y otro personal civil de la Unión Africana, con arreglo a lo acordado en su comunicado de 14 de mayo de 2015 (PSC/PR/COMM (DVII)), para vigilar la situación de los derechos humanos sobre el terreno, denunciar las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y emprender actividades locales de prevención y resolución de conflictos. También decidió el despliegue de expertos militares de la Unión Africana para que verificaran el proceso de desarme de las milicias y otros grupos armados y presentaran informes periódicos sobre la marcha de ese proceso.

5. Asimismo, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, en su comunicado de 17 de octubre de 2015 (PSC/PR/COMM (DLI)), decidió aumentar el número de observadores de derechos humanos y expertos militares desplegados hasta un total de 100 efectivos, incluido un componente de policía, y, en relación con la situación en Burundi, solicitó a la Presidenta de la Comisión de la Unión Africana que le presentase informes mensuales sobre la situación de los derechos humanos y los actos de violencia en Burundi, sobre la base de los informes de los observadores de derechos humanos y expertos militares. Tras la visita a Burundi de una delegación de alto nivel de la Unión Africana los días 25 y 26 de febrero de 2016, el Consejo de Paz y Seguridad, en su comunicado de 9 de marzo de 2016 (PSC/PR/COMM (DLXXXI)), acogió con beneplácito el consentimiento de las autoridades de Burundi para aumentar a 100 el número de observadores de derechos humanos y de expertos militares. El Consejo de Seguridad, en su resolución 2303 (2016), acogió con beneplácito el consentimiento de las autoridades de Burundi para el despliegue de 100 observadores de derechos humanos y 100 expertos militares, al tiempo que expresó su preocupación por las considerables demoras en su despliegue.

6. Hasta septiembre de 2016, la Unión Africana había desplegado 47 observadores de derechos humanos y 23 expertos militares en Burundi, todos los cuales están operando en Buyumbura, con despliegues temporales en otras provincias. Debido a las limitaciones financieras y logísticas y a los problemas de seguridad, la Unión Africana no ha podido operar plenamente en todo el país ni desplegar el personal adicional disponible. Además, se ha avanzado poco en el proceso para la firma de un memorando de entendimiento entre la Unión Africana y

el Gobierno de Burundi. No obstante, la Unión Africana confirmó que el Gobierno no ha restringido el acceso de los observadores a ningún lugar del país.

7. En una nota verbal de fecha 11 de abril de 2016 dirigida a las Naciones Unidas, la Comisión de la Unión Africana solicitó a las Naciones Unidas que estudiasen la posibilidad de proporcionar apoyo sobre el terreno a los observadores de derechos humanos y expertos militares de la Unión Africana en los ámbitos de la movilidad, la coubicación y los equipos relacionados con la comunicación y otros equipos. En otra nota verbal de fecha 23 de agosto de 2016, la Comisión propuso cuatro esferas en las que se podría prestar apoyo a los observadores de la Unión Africana, a saber, a) apoyo financiero, incluso para costear los sueldos y las actividades de logística; b) capacitación; c) apoyo técnico en el ámbito del desarme; y d) apoyo para facilitar la movilidad y las comunicaciones (la nota verbal de 23 de agosto de 2016 se adjunta como apéndice del presente informe). La Comisión de la Unión Africana reiteró estas propuestas en una videoconferencia celebrada con la Secretaría el 6 de septiembre de 2016, en la que puso de relieve que el pago de los sueldos y prestaciones era una prioridad para la Unión Africana, a fin de que sus observadores pudieran operar sobre el terreno, y se acordó seguir examinando otros detalles al respecto. También continuarían las consultas entre la Oficina de mi Asesor Especial, la Oficina de la Unión Africana para la Región de los Grandes Lagos y los jefes de los observadores de derechos humanos y los expertos militares de la Unión Africana en Buyumbura.

III. Cooperación actual entre las Naciones Unidas y la Unión Africana en Burundi

8. Las Naciones Unidas ya están cooperando estrechamente con la presencia de la Unión Africana en Burundi mediante una serie de iniciativas y han apoyado el despliegue de los observadores de la Unión Africana de las siguientes maneras.

9. En la esfera del apoyo financiero, las Naciones Unidas están prestando apoyo para el despliegue de los observadores de derechos humanos de la Unión Africana a través del Fondo para la Consolidación de la Paz. El proyecto del Fondo para apoyar a los observadores de derechos humanos de la Unión Africana en Burundi ha proporcionado 2,25 millones de dólares para el despliegue de 32 observadores de derechos humanos entre abril y septiembre de 2016. Este apoyo se suma a la financiación proporcionada por la Unión Europea para el despliegue de los expertos militares y los observadores de derechos humanos de la Unión Africana. Si la Unión Africana identificara otras deficiencias en la financiación, las Naciones Unidas podrían prestar asistencia adicional a la Unión para tratar de movilizar más recursos de los donantes.

10. En lo que respecta al apoyo técnico, el ACNUDH está prestando apoyo a los observadores de derechos humanos de la Unión Africana en las esferas de la capacitación y la metodología. También presta apoyo ocasionalmente a los observadores de derechos humanos de la Unión Africana en el desempeño de sus funciones y en el marco de su limitada capacidad. La oficina del ACNUDH no dispone actualmente de recursos suficientes para proporcionar más apoyo técnico y conocimientos especializados a los observadores de derechos humanos o los expertos militares desplegados por la Unión Africana.

11. En la esfera del apoyo diplomático y político, mi Asesor Especial ha mantenido una estrecha coordinación y colaboración con el Representante Especial para la Región de los Grandes Lagos de la Unión Africana y Jefe de la Oficina de Enlace de la Unión Africana en Buyumbura. También ha utilizado sus buenos oficios para instar al Gobierno de Burundi a que concluya la firma del memorando de entendimiento con la Unión Africana sobre el estatuto de sus observadores de derechos humanos y expertos militares. Además, la Oficina de mi Asesor Especial y la Oficina de Enlace de la Unión Africana han establecido mecanismos de nivel técnico para la celebración de consultas periódicas y la coordinación. En este contexto, la Unión Africana y las Naciones Unidas están apoyando conjuntamente el proceso de diálogo facilitado por la Comunidad de África Oriental en los ámbitos de la asistencia técnica y sustantiva. La Oficina de mi Asesor Especial ha recibido 1 millón de dólares del Fondo para la Consolidación de la Paz para financiar este proceso. En el futuro, esta colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas podría reforzarse.

12. Además, las Naciones Unidas han proporcionado 16 vehículos, radios de comunicación, equipos de oficina y otros activos a los observadores de la Unión Africana en el contexto del proceso de liquidación de la Misión de Observación Electoral de las Naciones Unidas en Burundi (MENUB) en diciembre de 2015.

IV. Propuestas para facilitar el despliegue de observadores de la Unión Africana

13. Las siguientes propuestas responden a las esferas señaladas por la Unión Africana en las que la Unión consideró que las Naciones Unidas podrían facilitar el despliegue de sus observadores. Si bien la prestación de apoyo a la Unión Africana para este propósito es independiente del despliegue de un componente de policía de las Naciones Unidas, es importante reconocer la posibilidad de que el alcance y las modalidades del apoyo de la Organización podrían cambiar con el despliegue de la policía de las Naciones Unidas.

14. Por lo que respecta al apoyo operacional y dentro de los mandatos existentes del Consejo de Seguridad sobre la cooperación con la Unión Africana, voy a tomar las medidas necesarias para ofrecer apoyo inicial a la Unión Africana en las siguientes esferas fundamentales: apoyo desde las sedes (Nueva York y Addis Abeba) a las actividades de planificación de la Unión Africana y a sus esfuerzos para conseguir personal adicional para el despliegue de sus observadores; colaboración con los contratistas que han firmado contratos marco globales con las Naciones Unidas a fin de que la Unión Africana tenga acceso a los mismos precios, términos y condiciones contractuales que las Naciones Unidas para los pedidos efectuados directamente con ellos por la Unión Africana con el fin de prestar apoyo a sus observadores; y acceso a las redes de comunicación por radio de las Naciones Unidas en Burundi.

15. En consonancia con la resolución 2303 (2016), ese apoyo estará sujeto al cumplimiento de las normas y prácticas de las Naciones Unidas, incluidas las relativas a la transparencia y la rendición de cuentas, y de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones

Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización y supeditado a la disponibilidad de recursos suficientes.

16. Si bien las medidas descritas anteriormente serán útiles, no proporcionarán un apoyo previsible y sostenible a la Unión Africana sobre el terreno. Habida cuenta del actual mandato de mi Asesor Especial, su Oficina no está en condiciones de proporcionar apoyo material de manera previsible y sostenible a los observadores de la Unión Africana. Por lo tanto, el Consejo de Seguridad tal vez desee considerar la posibilidad de autorizar medidas innovadoras para apoyar eficazmente el despliegue de observadores de la Unión Africana.

17. Sobre la base de la experiencia adquirida en otros contextos, como Somalia, el Consejo de Seguridad podría considerar la posibilidad de encomendar explícitamente al Secretario General el mandato de proporcionar un paquete de medidas de apoyo logístico a la Unión Africana para facilitar el despliegue de sus observadores. Esas medidas estarían basadas en el principio fundamental de la paridad en el apoyo al personal de la Unión Africana y de las Naciones Unidas en todos los temas incluidos en el paquete de apoyo. Su aplicación se llevaría a cabo en estricto cumplimiento de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización, con sujeción a la firma de un memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y la Unión Africana y en consonancia con las normas y prácticas de las Naciones Unidas. Los elementos fundamentales podrían ser los locales de oficinas, los servicios de gestión de instalaciones conexas, el transporte, el suministro de combustible, los equipos de tecnología de la información y las comunicaciones, los servicios médicos y de evacuación médica y los equipos de protección personal. Como el paquete de medidas se centraría en la prestación de apoyo operacional, no incluiría el pago directo de estipendios al personal de la Unión Africana.

18. Si el Consejo de Seguridad decidiera aprobar un mandato de ese tipo, sería necesario reforzar la capacidad de la Oficina de mi Asesor Especial en consecuencia, de modo que la Oficina pudiera cumplirlo de manera eficaz.

V. Modalidades de cooperación entre el componente de policía de las Naciones Unidas y los observadores de la Unión Africana

19. Hay dos posibles enfoques para la cooperación y la coordinación entre la Unión Africana, el ACNUDH y el componente de policía de las Naciones Unidas bajo la autoridad de la Oficina de mi Asesor Especial. El primer enfoque consistiría en establecer una célula de operaciones conjuntas, basada en la elaboración conjunta de estrategias, planes, operaciones, análisis e informes. No obstante, este enfoque podría ser difícil de aplicar habida cuenta de los distintos mandatos y requisitos de presentación de informes del componente de policía de las Naciones Unidas, el ACNUDH y los expertos militares y los observadores de derechos humanos de la Unión Africana. Otros factores, como las diferencias en la duración de sus respectivos mandatos y en los enfoques técnicos para la vigilancia, la investigación y la denuncia de las violaciones de derechos humanos, también dificultarían la

aplicación de un enfoque plenamente integrado sin haber armonizado antes las políticas, las capacidades y las competencias, un proceso que llevaría tiempo. Sería necesario seguir analizando este enfoque en el contexto más amplio del marco de colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas.

20. El segundo enfoque podría adoptar una forma híbrida de cooperación y coordinación, con acuerdos tanto estructurales como específicos. A través de este enfoque, se podría crear un comité directivo conjunto para facilitar la aplicación por cada uno de los elementos de su mandato respectivo mediante la coordinación de las estrategias y las operaciones. Se podría compartir información de forma sistemática sobre planificación, conclusiones y análisis mediante la celebración de reuniones periódicas o el intercambio directo de información entre servicios. También se podrían llevar a cabo actividades especiales, como misiones de evaluación conjunta en regiones específicas.

21. La vigilancia de las condiciones de seguridad es una tarea compartida por la Unión Africana y las Naciones Unidas. Otras opciones por medio de las cuales ambas organizaciones podrían reforzar y coordinar esta responsabilidad de vigilancia podrían incluir el establecimiento de un sistema común de alerta temprana para identificar y vigilar los escenarios, tendencias y factores desencadenantes de las crisis. Un mecanismo de este tipo ayudaría a preparar la respuesta a la solicitud formulada por el Consejo de Seguridad en su resolución 2303 (2016), en que me solicitó que lo informara inmediatamente por escrito, según fuera necesario, de los incidentes de seguridad graves, las violaciones del derecho internacional humanitario y las violaciones o los abusos de los derechos humanos, según procediera, de que tuviese conocimiento el componente de policía de las Naciones Unidas en Burundi, junto con el ACNUDH.

VI. Observaciones

22. El despliegue de expertos militares y observadores de derechos humanos de la Unión Africana, así como del componente de policía de las Naciones Unidas, depende del consentimiento del Gobierno de Burundi y de su colaboración con la Unión Africana y las Naciones Unidas. Insto al Consejo de Seguridad a que siga colaborando con el Gobierno para asegurar su plena cooperación con el despliegue y las actividades de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Burundi y para que permita el acceso pleno y sin trabas del personal de las Naciones Unidas y la Unión Africana en todo el país en el cumplimiento de las responsabilidades que se les han encomendado.

23. Junto con los esfuerzos para asegurar la cooperación del Gobierno a fin de desplegar la presencia de las Naciones Unidas, debe hacerse todo lo posible para apoyar el despliegue de los observadores de la Unión Africana. Afianzar y fortalecer la presencia de los observadores no solo contribuirá a la promoción de los derechos humanos, sino que también mejorará la conciencia situacional y la capacidad de alerta temprana de las partes interesadas nacionales, regionales e internacionales y les permitirá afrontar los nuevos problemas de seguridad y de derechos humanos. Esta forma de actuar estaría en consonancia con el objetivo general de crear un entorno propicio para el diálogo político evitando un mayor deterioro de la situación de seguridad y reduciendo los casos de violaciones de los derechos humanos. Las

Naciones Unidas también procurarán mejorar otras modalidades de cooperación a nivel político y operacional, incluida la cooperación continua entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en apoyo del proceso de diálogo entre las partes en Burundi, facilitado por la Comunidad de África Oriental y respaldado por la Unión Africana.

24. Mientras el Consejo de Seguridad considera estas propuestas, fortaleceré la Oficina de mi Asesor Especial, en consulta con el Gobierno de Burundi, de conformidad con lo solicitado por el Consejo en el párrafo 8 de la resolución 2303 (2016).

Apéndice

Nota verbal de fecha 23 de agosto de 2016 dirigida a la Secretaría de las Naciones Unidas por la Comisión de la Unión Africana

La Comisión de la Unión Africana saluda atentamente a la Secretaría de las Naciones Unidas y tiene el honor de referirse a la situación imperante en Burundi.

La Comisión agradece el apoyo constante expresado por las Naciones Unidas en las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a Burundi, incluidas las resoluciones 2248 (2015), 2279 (2016) y 2303 (2016). La Comisión acoge con beneplácito, en particular, la resolución 2303 (2016), en la que el Consejo solicitó específicamente al Secretario General que informase al Consejo de Seguridad, en estrecha coordinación con la Unión Africana, sobre las propuestas para que las Naciones Unidas pudieran apoyar el despliegue de los observadores de la Unión Africana. Asimismo, en la resolución se instaba a las Naciones Unidas y la Unión Africana a celebrar consultas sobre las modalidades de cooperación entre el componente de policía de las Naciones Unidas y los observadores de la Unión, teniendo en cuenta sus ventajas comparativas y en el marco de sus respectivos mandatos.

En este contexto, la Comisión desea presentar las siguientes propuestas como base para las consultas sobre el apoyo previsto para el despliegue de los observadores de la Unión Africana:

a) Apoyo financiero para el despliegue de los efectivos autorizados de los observadores de derechos humanos y expertos militares de la Unión Africana, incluso para costear los sueldos y las actividades de logística;

b) Capacitación de los observadores de derechos humanos y expertos militares;

c) Apoyo técnico para los expertos militares de la Unión Africana en relación con su mandato de desarmar a las milicias y los grupos armados;

d) Apoyo para facilitar la movilidad interna y comunicaciones seguras.

La Comisión de la Unión Africana propone organizar una videoconferencia el 29 o el 30 de agosto de 2016 con sus homólogos de la Secretaría de las Naciones Unidas para examinar los detalles del apoyo que se indica más arriba.